



*Date de dépôt : 13 octobre 2023*

## **Rapport**

**de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35) (Déclaration d'utilité publique)**

*Rapport de majorité de Danièle Magnin (page 3)*

*Rapport de minorité de David Martin (page 18)*

## **Projet de loi (13235-A)**

### **modifiant la loi générale sur les zones de développement (LGZD) (L 1 35) (Déclaration d'utilité publique)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

#### **Art. 1      Modification**

La loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957 (LGZD – L 1 35), est modifiée comme suit :

#### **Art. 6A (nouvelle teneur)**

L'édification de logement au sens des articles 4A ou 4B de la présente loi ou en zone de développement 4B, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933. La déclaration d'utilité publique s'applique à la radiation des servitudes empêchant l'édification de ces logements.

#### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Danièle Magnin

La commission d'aménagement du canton, sous la présidence de M. Stéphane Florey, a étudié ce projet de loi du Conseil d'Etat déposé le 14 décembre 2022 au cours des séances des 29 mars et 26 avril 2023.

Ont assisté aux séances :

- Sylvain Ferretti, directeur général, office de l'urbanisme, DT ;
- Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, OU – direction juridique, DT ;
- Marie Schärli, secrétaire générale adjointe, DT.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M<sup>me</sup> Diane Marchal.

### Séance du 22 mars 2022

**Présentation du PL par M<sup>me</sup> Raphaëlle Vavassori, directrice à la direction de la planification et des opérations foncières (OCLPF), et M<sup>me</sup> Anne-Sophie Colomb, juriste à l'OCLPF**

M<sup>me</sup> Vavassori précise qu'elles procéderont à une brève présentation du PL.

M<sup>me</sup> Colomb explique que l'objet du jour est le PL 13235 déposé le 14 décembre 2022 par le Conseil d'Etat auprès du Grand Conseil, visant une modification de l'art. 6A LGZD, aussi appelé loi Geromini. Elle indique qu'actuellement l'art. 6A LGZD permet au Grand Conseil de déclarer d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier à condition que 60% des surfaces de plancher, réalisables selon ce plan, soient destinées à l'édification de logements d'utilité publique au sens des art. 15 et suivants de la loi générale sur le logement et la protection des locataires.

Elle ajoute que cette déclaration d'utilité publique permet ensuite la radiation de servitudes de restriction à bâtir, qui empêchent la réalisation du PLQ déclaré d'utilité publique, si besoin par le biais d'une procédure ultérieure en expropriation de ces servitudes.

Elle précise que la modification proposée par le PL consiste à prévoir que ces édifications de logements au sens des art. 4A ou 4B LGZD, ou l'édification de logements en zone de développement 4B (puisque'il est expliqué que cette zone est exclue du champ d'application de l'art. 4A LGZD), seront déclarée d'utilité publique générale et s'appliqueront à la radiation de servitudes empêchant l'édification de ces logements.

Le but de cette modification législative est donc de faciliter la construction de logements en zone de développement et de répondre ainsi à l'objectif fixé par le plan directeur cantonal qui vise l'édification de logements, au sens de l'art. 4A ou 4B LGZD pour le secteur du PAV. Elle ajoute que l'idée est aussi de faciliter le solutionnement des blocages qui sont provoqués par l'existence de servitudes, pour construire ces logements en zone de développement selon les catégories et les proportions des art. 4A et 4B LGZD.

Elle relève que l'idée est également de permettre un traitement efficient de ces dossiers grâce à l'intégration de l'utilité publique générale en lieu et place d'une loi ad hoc qui devrait être votée pour chaque projet par le Grand Conseil. Elle précise que ces projets de lois ad hoc adoptés en vertu de l'art. 6A LGZD actuel sont traités par la commission du logement, et que leur traitement prend 2 à 3 ans. Cela a été le cas pour le PL 12469 qui concernait le PLQ du chemin de la Chevillarde, et pour le PL 11999, qui traitait un PLQ d'utilité publique situé à l'avenue de l'Amandolier, et qui a nécessité une procédure législative de 2 ans.

Un député (EAG) mentionne les 60% de la loi Geromini et aimerait savoir quels ont été les débats au moment de son adoption, car il a le souvenir qu'elle avait suscité passablement de débats et que c'était en proportionnalité qu'elle avait été votée. Il explique qu'elle enlève une certaine partie du droit de propriété, car elle vise à restreindre et subvertir les servitudes croisées, en conséquence de quoi la juste mesure était de 60% de logement HBM d'utilité publique. En plus de ça, il rappelle qu'il avait été dit que le Grand Conseil devait exproprier les servitudes.

Selon lui, le PL présenté est un déséquilibre et une atteinte grave au droit de propriété qui posera des problèmes, car ce ne sont plus des logements essentiels à la population qui seront libérés, ce qui permettra à des propriétaires de remettre en cause le projet de loi proposé.

Un député (EAG) aimerait savoir si les auditionnées peuvent relater à la commission tout le débat sur Geromini, et si elles ont bien pesé la problématique des propriétaires qui voudraient s'opposer à la levée des servitudes.

M<sup>me</sup> Colomb répond qu'elles devront revenir ultérieurement sur les circonstances du débat qui ont eu lieu autour de l'adoption de la loi Geromini. Elle relève cependant que c'est un article entré en vigueur en 1989 et que l'idée du PL est de remettre en cohérence cet art. 6A LGZD avec l'accord trouvé en termes de proportions de catégories de logements dans le cadre du nouvel art. 4A LGZD.

M<sup>me</sup> Vavassori précise que, pour avoir une idée plus précise des débats, ils doivent se plonger dans le Mémorial du Grand Conseil.

Elle explique que c'était lié au fait qu'ils avaient estimé qu'une certaine proportion de construction de logements d'utilité publique était nécessaire pour la radiation de servitudes qui grèvent des parcelles situées en zone de développement. Il faut 60% de HBM, HM ou HLM pour que des servitudes puissent être radiées dans un PLQ.

Elle précise que le changement proposé porte sur deux choses. La première est d'adapter aux nouvelles proportions fixées par l'art. 4A LGZD, donc également de pouvoir permettre la radiation de servitudes lorsqu'il s'agit de réaliser un logement de type locatif LGZD par exemple, ou tout autre type de logement qui n'est pas seulement du logement d'utilité publique. Il faut donc partir du principe qu'il y a un intérêt public à réaliser du logement dans les zones de développement, et que la radiation de servitudes peut être autorisée. Elle est autorisée une seule fois sous la forme d'une clause générale par le Grand Conseil, et c'est ensuite le Conseil d'Etat qui au cas par cas doit décréter la levée des servitudes. Le Grand Conseil ne perd donc pas une compétence mais n'aura simplement plus à se pencher sur chaque projet.

M<sup>me</sup> Vavassori rappelle que la compétence de déclarer l'utilité publique est inscrite dans la loi, au même titre qu'il existe déjà un certain nombre de clauses générales dans les lois qui déclarent d'utilité publique la réalisation de certains éléments. Elle mentionne par exemple l'art. 3 al. 8 LGZD qui contient une clause déclarant d'utilité publique la réalisation de certains équipements du PLQ.

Elle explique qu'au lieu de venir à chaque fois avec un projet de loi lorsqu'il s'agit de décréter l'expropriation de servitudes, il suffit de déclarer l'utilité publique une seule fois pour la radiation des servitudes. Elle précise que cela n'empêchera pas une application au cas par cas, car la loi sur l'expropriation n'est pas modifiée pour autant. Toute la partie administrative et judiciaire demeure, à savoir que les conditions, les conditions de recours, ainsi que les conditions d'indemnisation restent inchangées. C'est uniquement la clause d'utilité qui est modifiée. Au lieu d'avoir des clauses ad hoc pour chaque projet, c'est une clause générale.

Un député (Ve) comprend que les recours et les éventuelles démarches judiciaires auront lieu au moment où il y aura une procédure d'expropriation, de levée de servitudes. Il aimerait savoir si la clause d'utilité publique s'applique au moment du PLQ, donc s'il pourrait y avoir des recours sur l'utilité publique dans le cadre du PLQ, mais plus dans la procédure de justice.

M<sup>me</sup> Vavassori répond qu'actuellement une procédure d'expropriation selon la loi Geromini est en 3 phases, soit législative, administrative / traitement par le Conseil d'Etat, puis judiciaire.

Il n'y aura plus la phase législative, car le Grand Conseil déclarerait une seule fois que c'est d'utilité publique de radier des servitudes pour permettre la construction de logements en zone de développement, à condition de réaliser les catégories prévues par les art. 4A et 4B.

Un député (Ve) demande si, du coup, les recours porteraient sur la pertinence de l'expropriation et non pas sur la question de l'utilité publique comme ça a été le cas, car ils se baseraient sur le 60%.

M<sup>me</sup> Vavassori explique que l'utilité publique peut toujours être remise en cause dans le cadre d'une procédure judiciaire, par un recours contre un arrêté du Conseil d'Etat.

Elle mentionne par exemple des arrêts de la Cour de justice ou du TF qui ont traité de la question d'utilité publique en matière de routes. Ils ont dû se pencher sur cette question car c'était un argument avancé par les recourants, alors qu'en matière, par exemple, d'expropriation pour des emprises pour la réalisation de routes, l'utilité publique est déjà inscrite dans la loi. Elle indique que cela n'empêche pas le TF de se pencher sur la question s'il y a des motifs avancés par des recourants. Il pourrait considérer qu'il n'y a pas d'utilité publique.

Une députée (MCG) s'inquiète de l'implication de cette modification. Elle se demande si cela ne va pas entraîner le fait que les zones 4A vont servir exclusivement à des immeubles des catégories de l'art. 16 al. 1 let. a, b, et d LGL, et qu'il n'y aura plus le choix de mettre des logements d'utilité publique, des logements en PPE, ou des logements à loyer libre par exemple.

M<sup>me</sup> Vavassori lui répond que non, car ce qui détermine la catégorie de logements c'est l'application des proportions prévues par les art. 4A et 4B, qui déterminent quel type de logement il est possible de construire selon les périmètres donnés en zone de développement. La radiation des servitudes ne va pas changer ces proportions, car elles seront décidées au stade des PLQ ou des autorisations de construire.

Elle indique que des servitudes comme des restrictions au droit de bâtir ou des restrictions d'affectation sont souvent anciennes, constituées sur la zone de fond villas. Lorsqu'il y a eu la superposition avec la zone de développement, ces servitudes ont perdu leur sens, car la zone de développement prévoit autre chose, soit la réalisation d'immeubles et une densification. Les servitudes empêchent donc la réalisation des immeubles, car elles sont attachées aux parcelles.

Elle explique que le propriétaire sera indemnisé s'il doit l'être lorsque le Conseil d'Etat décrète une expropriation de servitude. Il transmet d'office les arrêtés au Tribunal administratif de première instance, qui décide de l'indemnisation ou non de la servitude qui aura été expropriée. Une expertise est parfois demandée par le tribunal.

La députée (MCG) précise qu'elle se demandait si la modification n'allait pas servir de prétexte pour ne construire que des logements d'utilité publique.

M<sup>me</sup> Vavassori lui répond que non, car ils se conforment à l'art. 4A qui prévoit les trois tiers. Elle explique que le nouvel art. 6A prévoit l'expropriation de servitudes pour toutes ces catégories de logements sans distinction pour faciliter la réalisation des logements estimés d'intérêt public dans la zone de développement.

Le président ne saisit pas à quel moment intervient l'expropriation pour cause d'utilité publique.

M<sup>me</sup> Vavassori répond que ce sont les développeurs immobiliers qui viennent solliciter l'Etat en disant qu'ils doivent faire un projet de développement, par exemple dans un PLQ, mais qu'ils ne peuvent pas à cause de servitudes. Ils précisent qu'ils ont entamé des négociations avec les propriétaires mais qu'aucun accord n'a été possible. C'est généralement au stade du dépôt de l'autorisation de construire, voire en amont, que les développeurs immobiliers publics ou privés viennent voir l'Etat pour solliciter que le Conseil d'Etat décrète l'expropriation. L'Etat tente tout d'abord de régler la problématique à l'amiable, c'est à dire en essayant d'envoyer un courrier pour voir si les personnes sont quand même d'accord de radier. Dans un deuxième temps, c'est le conseiller d'Etat chargé de la procédure d'expropriation qui envoie un courrier, et c'est ensuite le Conseil d'Etat qui est en charge.

M<sup>me</sup> Vavassori précise que tous les recours sont ensuite possibles contre l'arrêté d'expropriation, ainsi que lorsque le Tribunal administratif a statué sur l'indemnisation.

Un député (EAG) relève que les auditionnées n'ont pas répondu à sa question au niveau de la proportionnalité. Il donne l'exemple d'un propriétaire de villa en zone de développement qui aujourd'hui se voit opposer la loi Geromini et les logements HBM, HM, HLM afin de lever ses servitudes. Avec le PL, ce ne sont plus ces logements qui lui seront opposés mais les trois tiers, soit les logements HBM, libres, et ceux en PPE. Il se demande si la force de la collectivité ne sera pas amoindrie de ce fait-là, car il n'y a rien d'utilité publique dans le fait de construire de la PPE. Il comprend qu'un juge décide de lever des servitudes, car c'est du HBM et que ça correspond à 90% au besoin

de la population, mais il estime que la PPE ne correspond pas aux besoins de 90% de la population.

M<sup>me</sup> Vavassori lui répond qu'ils partent du postulat que la réalisation de logements en zone de développement est d'intérêt public conformément aux proportions décidées par le Grand Conseil du nouvel art. 4A. La radiation est donc permise afin de réaliser les catégories décidées par le Grand Conseil. Cela signifie que, juridiquement, l'atteinte au droit de propriété est justifiée par la réalisation de logements en zone de développement, quel qu'il soit.

Le député (EAG) leur demande si elles pensent que cela va passer au niveau de la justice.

M<sup>me</sup> Vavassori affirme qu'il y a énormément d'arrêts dans différents domaines qui, ces dernières années, ont dit que la réalisation de logements en zone de développement est d'intérêt public. Un certain nombre de jurisprudences disent que c'est une nécessité pour lutter contre la pénurie de logements. Elle précise qu'ils s'appuieront sur ces dernières décisions.

Un député (EAG) indique que la Ville a perdu une procédure sur cette histoire-là, donc il aimerait bien avoir les dernières décisions prises ces dernières années par les tribunaux.

M<sup>me</sup> Vavassori précise qu'elle effectuera les recherches et les transmettra à la secrétaire de la commission.

Si le député (Ve) comprend bien, si le premier propriétaire qui démarre est celui qui fait le 20% minimal de PPE et que c'est à cet endroit-là qu'il faut une levée de servitude, c'est le démarrage d'une construction dans le quartier qui se passe, car généralement il y a un effet d'entraînement. Cela signifie que si l'un peut avancer, les voisins peuvent le faire et aussi avancer. Cela deviendrait donc possible de faire des logements d'utilité publique. S'il a bien compris, cela signifie qu'à l'inverse, s'il est empêché au même 20% de PPE de se réaliser à travers les servitudes, cela empêche la réalisation d'utilité publique.

M<sup>me</sup> Vavassori confirme. Elle indique que, dans la plupart des cas traités par l'OCLPF ces dernières années, une servitude qui grève une parcelle grève toutes les parcelles d'un PLQ, donc l'entier d'un périmètre donné. La servitude est donc radiée sur l'ensemble des parcelles du périmètre.

M<sup>me</sup> Colomb tient à préciser, pour répondre à la question du député (EAG) sur le fondement juridique de la modification, qu'ils se rattachent aussi à l'art. 5 LGZD qui énonce que l'autorisation de construire est subordonnée au fait que le logement de location et de vente réponde à un besoin prépondérant d'intérêt général.



Le député (EAG) trouve que l'intérêt public a un fondement beaucoup plus solide dans la jurisprudence que l'intérêt général.

Un député (PDC) transmettra aussi un arrêt de la Chambre constitutionnelle du 16 février 2023 qui a reconnu que l'accèsion à la propriété en zone de développement était d'intérêt public, donc qu'il était justifié de construire des logements.

Le président aimerait savoir si l'utilité publique est déclarée automatiquement et pour l'ensemble du périmètre.

M<sup>me</sup> Vavassori répond que la réalisation de logements en zone de développement est déclarée d'utilité publique, ce qui permet l'ouverture de la procédure d'expropriation par le Conseil d'Etat.

Le président se demande si, sur le principe, des étapes sont gagnées.

M<sup>me</sup> Vavassori répond qu'ils en gagnent une. Elle rappelle que la loi sur l'expropriation n'est pas modifiée. C'est simplement le préalable d'une expropriation au sens de l'art. 3 de la loi sur l'expropriation qui est modifié, soit le fait que, pour une expropriation, il faut une clause d'utilité publique ad hoc ou dans une loi générale.

Avec le PL, il sera possible d'entamer une procédure sans projet de loi ou passage devant la commission. Il ne faudra demander qu'une fois au Grand Conseil de déclarer d'utilité publique la réalisation du PLQ. Ils pourront directement entamer la procédure par le Conseil d'Etat. Ils devront tout de même respecter les phases de négociation préalable avec les propriétaires concernés, car si les choses ne sont pas faites dans le respect de la loi, la Cour de justice pourrait annuler un arrêté du Conseil d'Etat.

Le président se demande si les PL auxquels elle fait référence qui sont traités en principe par la commission du logement sont des PL spécifiques pour la levée des oppositions.

Un député (Ve) répond que non et indique que, parfois, ils reçoivent pour les PLQ des levées d'opposition des communes ou de particuliers, mais que c'est autre chose. Ici, c'est uniquement sur les servitudes croisées.

Le président demande aux auditionnées de transmettre la présentation à la secrétaire de commission. Il les remercie et les libère.

Le président propose d'attendre les documents demandés avant de prendre position et informe qu'il a reçu un message ce jour pour une demande d'audition de la part de Pic-Vert qui devrait arriver en fin de semaine ou début de semaine prochaine, qui a demandé où en était ce PL et s'il n'était pas trop tard pour faire une demande d'audition. Le président leur a répondu qu'il fallait

le faire au plus vite, étant parti du principe que, sauf opposition formelle, la commission les accepte normalement.

### **Séance du 26 mars 2023**

#### **Audition de M<sup>e</sup> Paul Hanna, membre du comité de l'association Pic-Vert**

M<sup>e</sup> Hanna précise représenter l'association Pic-Vert. Celle-ci est opposée au projet de loi et a souhaité prendre la parole afin d'expliquer le point de vue des membres qu'elle représente.

L'association regroupe quelques milliers de membres propriétaires situés essentiellement dans les quartiers de villas du canton. Ces habitants et propriétaires ont des sensibilités politiques diverses, de sorte que son intervention n'est ni de gauche ni de droite, mais représente le point de vue des propriétaires.

Il explique qu'un des objectifs poursuivis par l'association est de protéger la zone villas et de défendre la propriété des membres. L'association a pris connaissance du projet de loi et comprend les motivations qui président l'instauration des nouvelles dispositions inscrites dans le PL, mais elle considère que l'idée consistant à simplifier la mise en œuvre d'une expropriation est dangereuse.

Elle ne nie pas le fait que la réalisation de logements d'utilité publique constitue un objectif du gouvernement, celui-ci devant tout mettre en œuvre pour le réaliser.

M<sup>e</sup> Hanna relève que le projet prévoit toutefois de soustraire à l'analyse du Grand Conseil l'opportunité d'une expropriation à chaque fois qu'un logement subventionné ou non est en jeu. Une telle extension est excessive selon l'association, raison pour laquelle elle s'y oppose. Il n'est pas opportun selon celle-ci de soustraire au vote de l'assemblée la décision d'utilité publique. Elle estime que l'expropriation systématique sans une réelle pesée des intérêts renforce l'interventionnisme étatique et met à mal les principes démocratiques.

L'auditionné fait remarquer que le Tribunal fédéral a admis depuis longtemps que l'Etat pouvait décréter des mesures d'expropriation lorsqu'elles répondent à un intérêt général relevant de la politique sociale. Le texte sur lequel le parlement sera appelé à voter est dépourvu de cette portée sociale et n'est donc pas conforme à la jurisprudence. D'après M<sup>e</sup> Hanna, ces deux aspects conduisent l'association à considérer que le PL est dangereux.

Il convient selon l'association Pic-Vert de toujours privilégier la voie amiable entre les porteurs de projets et les propriétaires. Une modification législative permettant de brandir la menace d'une expropriation dès les

premières minutes de l'échange amiable est une modification qui attise les conflits, ce qui selon l'auditionné est la dernière chose dont Genève a besoin dans un climat immobilier déjà tendu.

Il ajoute qu'au-delà des considérations purement légales, il y a un aspect politique à prendre en compte dans ce projet de loi. Il rappelle que le peuple a déjà été amené à se prononcer sur un PL similaire, le PL 8388, ayant fait l'objet d'une votation populaire le 18 mai 2003. Il était déjà prévu de considérer qu'il n'était plus nécessaire de passer par le Grand Conseil de façon systématique pour exproprier, et M<sup>e</sup> Hanna note que la population de Genève s'était opposée au projet de loi. La votation avait abouti à un non, avec pour conséquence que le PL est tombé en désuétude.

Selon lui, passer à nouveau un projet comme celui-ci c'est faire abstraction du vote populaire du 18 mai 2003, raison pour laquelle l'association considère que ce PL doit être rejeté.

Un député (Ve) aimerait l'interroger sur la nécessité d'une vocation sociale par rapport à la jurisprudence fédérale. De sa compréhension, ce qui justifie cette dimension sociale actuellement en lien avec ce PL, et qui n'était peut-être pas le cas il y a quelques années, est le nouveau paquet ficelé de l'accord 4A. Il répartit de façon nouvelle les catégories de logements, et fait que dans chaque PLQ les différentes parts de catégories de logements sont liées dans leur réalisation.

Il ajoute que tant qu'il n'y a pas une répartition permettant à chaque morceau du fromage de se faire, que ça soit pour les LUP ou la PPE, aucun des projets ne démarrera. A l'inverse, dès que ce sera fait, tous pourront avancer. Une servitude qui serait bloquante à quelques endroits du quartier concernerait l'ensemble de celui-ci. Cela signifie, selon le député (Ve), que si la servitude croisée bloque un projet de PPE, elle empêchera aussi le social de se faire à l'autre bout du quartier. C'est une nouvelle actualité qui fait que, de son avis, il n'est pas possible de dire qu'il n'y a pas une dimension d'utilité publique ou sociale dans l'intention de ce PL.

M<sup>e</sup> Hanna confirme que, si une part de PPE n'est pas réalisée, l'effet mécanique est que les LUP ne seront pas réalisés. Il répond à un député (Ve) que celui-ci a raison de dire que les différents types de logements se tiennent entre eux. Il précise cependant que, si un PLQ prévoit à un emplacement de la PPE, cela ne peut pas justifier d'après la jurisprudence de faire abstraction des servitudes croisées et de les exproprier.

Il ajoute que si les initiants de ce projet ont considéré que de toute façon toute forme de logement répond à un intérêt social, il n'est pas nécessaire d'enlever l'adjectif. Selon lui, le fait de l'enlever ouvre la porte à toute forme

d'interprétation qu'ils souhaitent éviter, surtout avec des notions d'utilité publique qui sont aussi indéterminées et qui passent d'une définition à une autre selon le texte législatif considéré.

De la connaissance du député (Ve), la réalité des PLQ est qu'il y a très souvent un grand nombre de servitudes ou souvent peu de servitudes qui concernent pratiquement l'intégralité des parcelles.

M<sup>c</sup> Hanna précise que c'est au Grand Conseil de faire une pesée des intérêts de cas en cas avant qu'une expropriation ne soit prononcée. Ce n'est pas facile à faire, mais, selon lui, il est dangereux et ce serait trop rapide comme pesée des intérêts de dire que, dès lors qu'un logement est impliqué, l'utilité publique est présente, et qu'il serait possible d'exproprier. Il ajoute qu'il se peut qu'il y ait des situations où cela se justifie, et que la loi actuelle répond à ces besoins-là.

Le député (S) relève l'aspect démocratique mentionné par M<sup>c</sup> Hanna dans le fait de ne plus avoir de vote sur l'utilité publique au cas par cas sur la levée des servitudes croisées. Or, selon lui, l'art. 6A LGZD s'applique, car les cas concernent des zones de développement. Il y a donc eu au préalable un vote par le Grand Conseil, éventuellement un référendum sur la modification de zone, le déclassement du terrain, ensuite un PLQ, et enfin les autorisations de construire. Le vote démocratique a donc pu avoir lieu à plusieurs étapes.

Il ajoute que ces servitudes croisées sont des restrictions aux droits de propriété des voisins, car elles s'appliquent sur les parcelles des alentours de la parcelle du propriétaire concerné, et elles sont parfois très anciennes. Avec les différentes successions, héritages, rachats ou ventes qui ont pu avoir lieu, certains propriétaires pourraient selon lui simplement subir ces servitudes croisées au bénéfice de leurs voisins et cela pourrait avoir un impact important sur le prix de leur parcelle. Un député (S) aimerait savoir comment l'association Pic-Vert considère cette expropriation matérielle s'appliquant à des parcelles voisines, car finalement des propriétaires en zone villas qui seraient intéressés à vendre leurs biens en seraient empêchés.

M<sup>c</sup> Hanna répond tout d'abord sur l'aspect démocratique. Il indique que l'aspect primordial est le fait que la population a déjà voté ce texte. Il n'avait pas la même formulation, mais le principe consistant à pouvoir se passer du vote du Grand Conseil pour exproprier a déjà été soumis au peuple qui a dit non à 54,19% le 18 mai 2003.

Le deuxième aspect démocratique est, selon M<sup>c</sup> Hanna, le fait que le Grand Conseil doit, d'après la disposition actuelle 6A LGZD, examiner la situation au cas par cas. Lorsqu'ils se déterminent sur la nécessité d'une expropriation d'une servitude croisée, la question n'est pas de savoir si le PLQ est bon ou

pas, car il a déjà été voté et il n'est pas question de le remettre en cause. La question est de savoir si la manière dont ils le mettent en œuvre est correcte, ou s'il y a d'autres alternatives qui ne portent pas atteinte à la propriété. Il précise que c'est au Grand Conseil de faire cette pesée des intérêts et que cela nécessite du travail, mais il trouve dangereux de dire aux propriétaires qu'il est possible de s'affranchir de cet examen à partir du moment où du logement est créé, et qu'ils passeront outre leur avis.

M<sup>e</sup> Hanna est d'accord avec le fait que parfois les servitudes ont perdu leur utilité car elles sont très anciennes, réduisent la capacité d'action des voisins entre eux, et peuvent réduire la valeur de la parcelle. Il pense qu'il ne faut pas s'opposer de façon mécanique à l'abandon de ces servitudes, et qu'il y a des processus pour les radier dans ces cas-là.

La question, selon lui, n'est pas de savoir si c'est une bonne chose ou pas d'enlever des servitudes croisées, car parfois ça l'est et parfois non. Il explique que le curseur doit être examiné au niveau du Grand Conseil avec toutes les spécificités du projet et avec la possibilité pour les propriétaires lésés par une expropriation de faire entendre leur voix, et de faire valoir leurs arguments.

Un autre député (S) a une question taquine. Il explique que, dans le contexte des travaux de l'initiative 176 « pour un urbanisme plus démocratique à Genève », se posait la question de savoir à partir de quand il est considéré que lorsque la population s'est prononcée une fois sur un objet celle-ci pourrait se prononcer à nouveau sur le même objet. Il relève qu'aux yeux de M<sup>e</sup> Hanna, revenir sur une partie d'objet votée il y a 20 ans est un délai trop court.

M<sup>e</sup> Hanna demande quel est le lien fait avec l'initiative Urbadem.

Un député (S) explique que son intention est de savoir si M<sup>e</sup> Hanna a bien le sentiment que revenir deux décennies plus tard sur un objet pour lequel le peuple s'est prononcé n'est pas très respectueux. Il précise que dans l'IN 176 il y a ce phénomène de boucles démocratiques potentiellement infinies.

Il indique que dans le cadre de cette IN 176 la question qui se posait était celle de savoir à partir de quand il serait possible de considérer que, lorsque la population s'est prononcée, il ne serait pas légitime de lui poser la même question sous un autre angle, 10, 20 ou 50 ans plus tard.

Un député (S) se permet donc de demander quel serait, selon M<sup>e</sup> Hanna, un bon timing, vu que pour le PL 13235 il semblait dire que deux décennies c'était assez court.

M<sup>e</sup> Hanna maintient ce qu'il a dit au sujet de la votation et maintient qu'il faut respecter la volonté populaire, car la problématique a déjà été mise sur la table au niveau démocratique et la population a rejeté le PL à l'époque.

Pour le lien fait avec l'initiative Urbadem, il pense que le député (S) n'a pas compris l'IN 176, car elle ne vise pas à remettre sur la table un projet de déclassement qui a été voté, mais vise à déterminer quel PLQ il faut mettre en œuvre, et si les propriétaires de parcelles dans le périmètre du PLQ ont la possibilité de proposer une alternative par rapport à la typologie du PLQ proposée par le département ou la commune.

Il n'est donc pas question de revenir en arrière sur quelque chose de déjà voté pour l'initiative Urbadem, mais de peut-être apporter une nuance par rapport au PLQ proposé et de donner le choix à la population de choisir quel PLQ elle préfère.

Un député (S) a un autre exemple pour illustrer cette question de savoir combien de temps après il est possible de reposer la question au peuple. Il relève avoir été rapporteur de minorité pour le PAV. Il indique que, dans le cadre des accords du PAV votés par la population, ils ont été saisis de plusieurs projets de lois cherchant à remettre en cause cet accord, moins de 5 ans après son vote. Il précise que Pic-Vert avait soutenu la loi de 2018. Il demande à l'auditionné quelle est la position de l'association sur cette tentative de modifier l'accord des acteurs PAV moins de 5 ans après.

M<sup>c</sup> Hanna répond que, d'un point de vue juridique, il n'y voit pas d'obstacles si la démarche est valable. En revanche, de son avis, le soutien au PAV est maintenu en dépit du fait que certains opposants au projet tentent de revenir à la charge pour le modifier. Il explique que le PAV 1 est un exemple en la matière. Le fait d'avoir dit oui au PAV dans sa globalité en 2018 ne signifie pas que l'association de même que d'autres intervenants disent oui de façon aveugle à un PAV 2-3-4 dont ils ne connaissent pas encore les contours.

Un député (S) précise qu'il parle du vote de 2018. M<sup>c</sup> Hanna répond qu'évidemment de son point de vue il ne faut pas le remettre en cause.

Le président le prie de transmettre à la commission la jurisprudence dont il a parlé. M<sup>c</sup> Hanna précise que cela concerne l'ATF 88 I p. 255 et qu'il le communiquera au secrétariat. Le président le remercie et le libère.

## **Discussion interne**

Le président indique que la commission arrive au terme des auditions et qu'il n'y a pas d'autres demandes venant des députés. Il propose de passer au débat de fond sur ce PL.

Une députée (MCG) partage l'opinion de l'association Pic-Vert. Même si, comme le disait le député (Ve), certains projets peuvent être bloqués, elle rappelle que, dans les années 80, il y avait parfois des immeubles squattés parce

qu'il restait un seul locataire qui ne voulait pas changer de logement, alors que tout l'immeuble devait être rénové. Elle ne voit pas pourquoi ils devraient traiter les choses de manière séparée, et précise que, pour le MCG, cette modification ne doit pas être acceptée.

Un député PLR affirme que son groupe s'oppose à ce PL. Ils trouvent que les arguments de Pic-Vert sont bons, privilégient le dialogue, et ils pensent que les outils actuels sont suffisants pour mener à bien ces PLQ et ces développements.

Un député (Ve) relève avoir expliqué pourquoi, en s'appuyant notamment sur le nouvel accord et sur le lien très fort entre les différentes catégories de logements, il lui semble logique de faire cette modification. Il a profité de l'évocation faite de la votation de 2003 pour regarder de quoi il s'agissait et il a observé qu'à l'époque il y a eu un vote unanime en commission sur cet objet-là, avec un soutien de la CGI pour aller de l'avant. Le projet avait été largement suivi par la droite et les milieux immobiliers dans le cadre de la votation, conscients de l'importance de lever les blocages dans la réalisation des quartiers de logements.

Il est surpris qu'il n'y ait pas une majorité nette en commission, il trouverait intéressant de geler l'objet en attente de la mise en place du nouveau Conseil d'Etat.

Un député (MCG) estime qu'il ne faut pas geler ce projet, mais le voter. Ils en ont assez discuté.

Le président donne la position de l'UDC. Il rappelle que, dès le début, le groupe UDC avait annoncé qu'il serait opposé à ce projet dans les discussions préliminaires avec le Conseil d'Etat, et il précise que c'est encore le cas. Ils trouvent que le projet de loi va couper un beau morceau de démocratie et que c'est une attaque assez crasse du droit de propriété. Pour ces deux raisons, ils sont opposés à ce PL, et il ajoute qu'en cas de référendum l'UDC s'y joindra. Il est contre le gel, d'autant plus qu'ils ont décidé qu'ils allaient voter aujourd'hui vu qu'il n'y a plus d'auditions.

Un député (Ve) n'est pas surpris de la position de l'UDC et du MCG, mais est surpris par celle du PLR et du PDC. Il rappelle que, dans une grande majorité des cas, des servitudes croisées empêchent la réalisation d'un quartier entier, et que cela concerne toutes les catégories de logements. Il trouve donc que, si les groupes qui ont signé l'accord 4A sont fidèles à cette vision du 4A, ils devraient trouver assez logique de procéder comme ce projet de loi le fait.

Un député (S) indique que le groupe socialiste est favorable à ce projet de loi car, dans le cadre de ces projets de quartiers en zone villas, les votes démocratiques ont déjà eu lieu lors des étapes précédentes. A toutes ces étapes,

des référendums sont possibles, ainsi que des droits de recours et des enquêtes publiques. Il considère cela comme un processus suffisamment démocratique. Il trouve qu'ils perdent du temps et il a assez entendu cette commission se plaindre que les projets prennent trop de temps à Genève.

Selon le député (S), le PL n'est pas une atteinte massive au droit de propriété, car ce n'est pas une facilitation de l'expropriation formelle des terrains des propriétaires. Il est parlé d'expropriation matérielle sur les servitudes s'appliquant à d'autres parcelles. Il pense que le droit du Grand Conseil de s'exprimer sur ce développement a été exprimé au moment du changement d'affectation de la zone.

Une autre chose qui le surprend est que, si ce projet est refusé, les expropriations dans le futur sur ces servitudes croisées se feront avec un taux de logements LUP de 60%, ce qui signifie que le 4A ne sera pas respecté.

Le député PLR précise la position du PLR. Selon lui, le côté humain et émotionnel est oublié. Il fait remarquer que des propriétaires de villas qui ont œuvré toute leur vie pour l'accès à la propriété sont concernés. Il a l'impression que cela va être balayé d'un coup de main par la grosse machine étatique, sans que le législatif ne puisse s'exprimer. Il pense que le fait de garder ce long processus et le processus législatif permet à ces propriétaires de faire leur période de deuil. Il appelle les députés à voter avec leur cœur. Il dit avoir été choqué en découvrant le projet de loi, le trouvant trop intrusif par rapport aux gens qui sont propriétaires et qui ont travaillé toute leur vie.

Un député (S) indique que ce PL ne s'applique pas à la parcelle du propriétaire concerné. Après réflexion, il n'est même pas sûr qu'ils puissent appliquer ce projet de loi, car il n'est pas sûr que cela fonctionne en termes de pourcentages. Pour exproprier, il faudrait faire 60% de LUP et ensuite appliquer le 4A. Il s'interroge sur la faisabilité de maintenir la loi telle qu'elle existe actuellement pour appliquer le 4A dans ces périmètres.

Un député (S) aimerait bien soumettre la proposition d'entendre la CGI sur le projet.

Le président propose de passer au vote.

Le président met aux voix la proposition de gel du PL 13235 :

Oui :	4 (2 Ve, 2 S)
Non :	9 (4 PLR, 1 S, 1 PDC, 2 MCG, 1 UDC)
Abstentions :	–

La proposition est refusée.



Le président met aux voix la demande d'audition de la CGI :

Oui : 6 (2 Ve, 1 PDC, 3 S)

Non : 7 (2 MCG, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

La proposition est refusée.

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13235 :

Oui : 6 (2 Ve, 1 PDC, 3 S)

Non : 7 (2 MCG, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

**L'entrée en matière est refusée.**

*Catégorie de débat préavisée : II*

Date de dépôt : 5 juin 2023

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de David Martin

Le refus de ce projet de loi est un parfait exemple des mouvements parfois très incohérents qui traversent notre parlement.

En effet, tous les groupes de notre Grand Conseil (à l'exception d'EAG) se sont réjouis à juste titre d'avoir abouti à un nouvel accord sur le logement en août 2020. La nouvelle répartition visait à permettre en zone de développement la production de nouveaux logements correspondant au mieux aux besoins de la population.

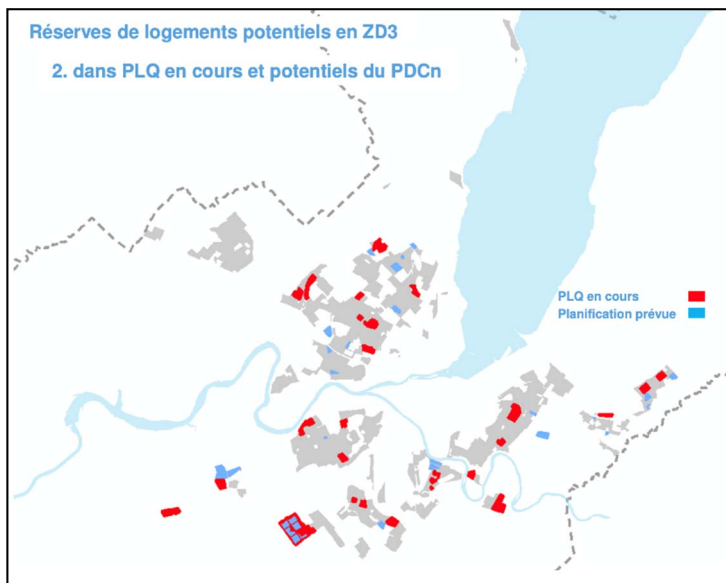
Citons ici la Tribune de Genève du 28.08.2020 : *« Selon Sébastien Desfayes, député PDC, cet accord n'est certes pas parfait, mais il a le mérite de tenir compte des besoins de la classe moyenne qui avait été négligée jusqu'à présent. (...) Elle a été particulièrement mal servie ces dernières années, puisque seuls 17% des logements construits lui étaient destinés alors qu'elle représente 50% de la population, selon le Département du territoire. Le MCG a, comme le PDC, été sensible à cet élément qui a permis de sceller l'accord. »*

*Le PLR se réjouit de la prévisibilité qu'apporte cette loi aux acteurs de la construction. Autre motif de satisfaction pour le PLR, dans le tiers laissé au libre choix des promoteurs, une garantie minimale de 20% a été octroyée pour la PPE. C'est un socle minimum, mais il est au moins fixé dans la loi, a relevé le député Yvan Zweifel.*

*A gauche, le PS apprécie le rééquilibrage qui répond aux besoins de la population. Dans le tiers des logements d'utilité publique, la moitié des constructions sera constituée de logements HBM, soit pour des personnes aux revenus les plus modestes. La députée socialiste Caroline Marti a également mis en évidence la mixité sociale qui prévaudra dans les nouveaux quartiers. »*

On pourra notamment relever la satisfaction du PLR au sujet de « la prévisibilité qu'apporte cette loi aux acteurs de la construction » ou encore le « signal fort en faveur de la classe moyenne » aux yeux du Centre et du MCG.

Or une part très importante des PLQ de la zone de développement sont situés dans la couronne urbaine de la zone villas, dont 11% sont voués – selon le plan directeur cantonal 2030 également adopté par la quasi-unanimité de notre parlement – à la construction d’immeubles de logements.



Cette même zone villas est truffée de **servitudes de restriction à bâtir**, signées d’un commun accord entre les propriétaires d’un quartier de villas pour préserver leurs acquis. Ces servitudes inscrites au registre foncier sont parfois très anciennes.

Or souvent, alors que presque toutes les parcelles d’un PLQ ont déjà été vendues par leurs propriétaires en vue de construire conformément à la vocation de la zone, il reste un ou deux propriétaires qui font usage des servitudes pour bloquer la naissance du quartier et qui se refusent à tout type de négociation. C’est leur bon droit et, si leur objectif est d’empêcher la construction, ils auraient tort de s’en priver.

**Il suffit parfois d’une seule de ces servitudes pour bloquer l’entièreté d’un PLQ. Et notons que ce blocage touche toutes les catégories de logements que cela soit des LUP, des ZDLOC ou des PPE !**

Pour débloquent ces situations, la loi prévoit deux options :

1. LGL art. 8 : L'expropriation du propriétaire par l'Etat ou la commune « si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements d'utilité publique dans un délai de 5 ans à partir de l'adoption » du PLQ. Dans les faits, jusqu'à aujourd'hui, ce type de démarche n'a pratiquement jamais été appliquée.
2. LGZD art. 6A : La levée des servitudes de restriction à bâtir par le Grand Conseil à travers une déclaration d'utilité publique « pour autant qu'au moins 60% des surfaces de plancher, réalisables selon ce plan, soient destinées à l'édification de logements d'utilité publique » au sens la LGL, soit des logements HLM, HBM ou HM (logements avec subvention à la pierre ou à la personne).

Or, à moins d'avoir la mémoire courte, on se souvient que le nouvel accord sur le logement d'août impose des minimums de 33% de logements d'utilité publique (LUP), de 33% de logements locatifs non subventionnés destinés à la classe moyenne (ZDLOC) et de 20% de PPE.

Un bref calcul permet de se rendre compte que l'actuel art. 6A LGZD (60% LUP) n'est plus applicable avec le nouvel accord sur le logement. Donc, l'option 2 ci-dessus tombe. La modification de l'art. 6A proposée par le département est donc tout à fait logique et cohérente.

Comment donc interpréter le refus de ce projet de loi en commission par les groupes PLR, MCG et UDC ? Est-ce une saute d'humeur de campagne électorale dont ils se remettront bientôt ? Est-ce un reniement de l'accord sur le logement visant à nous mener vers un blocage complet de la mutation en zone villas ? Ou s'agit-il d'un encouragement venant des partis de droite à ce que le Conseil d'Etat fasse allégrement usage de l'option 1 ci-dessus, à savoir l'expropriation ? Dans les faits, il n'y aura pas d'autre alternative.

On ne peut pas un jour se réjouir d'un accord qui « facilitera la construction de logements pour la classe moyenne » et qui « apporte de la prévisibilité aux acteurs de la construction » et, le lendemain, refuser un projet de loi qui est une condition à la réalisation de cet accord.

**Donc si l'on est pour l'accord sur le logement d'août 2020, cohérent et lucide, on vote le présent projet de loi.**